Михаил Владимирович Алфимов

БИТВА НА «ФОНДОВОМ» РЫНКЕ, ИЗМЕНЕНИЕ УСТАВОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НАУЧНЫХ ФОНДОВ НЕ БУДЕТ ИМЕТЬ ОТРИЦАТЕЛЬНЫХ ПОСЛЕДСТВИЙ ДЛЯ ИХ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ

Дискуссии на больших общественных собраниях и в прессе, которые разгорелись вокруг вопроса о приведении уставов государственных фондов в соответствие с недавними изменениями в законодательстве России, уже вышли далеко за рамки этой конкретной юридической проблемы. В связи этим считаю необходимым изложить свою точку зрения на проблему.

Уставы требуют жертв

Государственные научные фонды создавались в начале 90-х годов, когда законодательный процесс в стране только начинался. Поэтому при появлении таких законодательных актов, как Гражданский кодекс, Бюджетный кодекс, Закон «О некоммерческих организациях», уставы фондов пришли в противоречие с действующими правовыми нормами. Поскольку уставы фондов утверждало правительство РФ, оно и поставило в 1999 г. вопрос, в частности, перед РФФИ, о необходимости внести такие изменения. Не менять уставы уже нельзя. Остро встал вопрос о перерегистрации фондов, что невозможно сделать со старым уставом, а жить без регистрационного свидетельства тоже нельзя — много проблем с разными контрольными службами.

В соответствии с ныне действующим Уставом РФФИ подготовка предложений по изменению Устава — прерогатива Совета Фонда, а не общих собраний научной общественности и митингов. В рамках этих правил Фонд и начал обсуждать корректировку своего устава. Текст Устава нам представляется чрезвычайно важным, так как именно по нему живет сама организация, поэтому его подготовка не терпит спешки и суеты. Мы приступили к подготовке нового Устава осенью прошлого года.

В сентябре 1999 г. была создана комиссия Совета РФФИ, вопрос дважды выносился на заседания Совета — в ноябре 1999 г. и апреле 2000 г., все варианты изменений доводились до сведения всех членов Совета Фонда. Окончательное решение было принято на заседании Совета РФФИ 21 ноября 2000 г. Текст Устава официально направлялся на рассмотрение в Миннауки, Минфин и Минюст РФ. Вся работа выполнялась с привлечением юристов. (Кстати, Российский гуманитарный научный фонд обеспокоился проблемой Устава только в последние месяцы, когда мы уже прошли довольно длинный путь дискуссий, и, вероятно, только этим объясняется резкая реакция РГНФ на предполагаемые изменения и опасения, что Фонду грозит «ограничение, если

не ликвидация его самоуправления; деградация института независимой экспертизы»).

«Сегодня мы не фонд»

При обсуждении вопроса о будущем правовом статусе РФФИ мы исходили из того, что эти изменения не должны менять базовые принципы функционирования РФФИ. Соответственно, научное сообщество, сотрудничающее с РФФИ, после корректировки Устава, не должно почувствовать никаких изменений в своей жизни, либо почувствовать улучшения.

К базовым принципам относятся те, которые содержатся в Указе Президента РФ от 27.04.92 г. № 426 «О неотложных мерах по сохранению научно-технического потенциала Российской Федерации» и в Уставе РФФИ. Суть этих базовых принципов в том, что РФФИ — самоуправляемая государственная организация. Основная цель деятельности — поддержка инициативных научных проектов. Государство обязуется систематически финансировать через РФФИ научные исследования на конкурсной основе. Обеспечивается высокий уровень самостоятельности Фонда при принятии решений, четкое разделение законодательной, экспертной и исполнительных структур Фонда. Члены коллегиального законодательного органа РФФИ — Совета Фонда, исполнительные руководители — председатель Фонда, его заместители, ответственный секретарь назначаются непосредственно Правительством, как и чиновники других подчиненных правительству организаций.

Сравнение реалий РФФИ с понятием о фонде в смысле, употребленном в Гражданском кодексе, показывает, что сегодня мы не фонд. В соответствии с ГК РФ фонд в отличие от учреждения: 1) имеет имущество в собственности, 2) может вести хозяйственную (т. е. предпринимательскую) деятельность, 3) имеет Попечительский совет.

В действительности РФФИ и РГНФ с момента их основания функционировали как государственные учреждения с особой системой принятия решений, и на истинные фонды были похожи только названием.

По названию и по статусу

Когда возникла необходимость корректировки Устава, то на начальном этапе мы рассматривали три возможности:

Первая — возвести наш Устав в ранг Закона. РФФИ инициировал попытку в 1995 г. принятия специального закона о госфондах, но окончилась она безрезультатно. Можно пробовать еще не раз, что и предлагает сейчас РГНФ. Можно, конечно, попытаться внести дополнение в Закон о некоммерческих предприятиях, но, несмотря на обилие слов, произнесенных в защиту этого варианта, я не слышал и не видел содержательных предложений на эту тему (хотя идет много разговоров, что именно это главный путь).

А что собственно нужно вносить в Закон? Что государственные фонды науки являются особым видом фонда, который, не обладает признаками, определенными для фондов ГК РФ (в части имущества и

порядка ликвидации), как предлагает РГНФ? Или, что у государственного фонда главным органом является Совет Фонда? Получается, что фонды желают обладать юридическим статусом фонда, но при этом иметь признаки и систему управления, совершено отличные от таковых для фонда. Но тогда зачем все это?

Кроме того, мы считаем, что только в случае, если не удастся реализовать свои цели в рамках уже существующих законов, следует ставить вопрос об отдельном Законе о государственных фондах, поскольку пробивание нового закона означает превратить вопрос по корректировке Устава в бесконечный процесс со всеми вытекающими последствиями, вплоть до приостановки деятельности Фонда.

Вторая возможность — заложить принципы РФФИ в рамки определения государственного научного фонда в форме ГК РФ и Закона «О некоммерческих организациях», т. е. преобразоваться в настоящий фонд. Наш анализ признаков фонда, его структуры, взаимоотношений между учредителем и фондом показал, что переход в этот статус потребует значительной трансформации взаимоотношений с учредителем, сделает систему управления со стороны учредителя более жесткой. Дополнительной проблемой для РФФИ является то, что прежде чем изменять статус РФФИ на статус Фонда, необходимо изменить указ Президента РФ, учреждающий РФФИ, в части касающейся формы собственности на имущество РФФИ. Поэтому такой вариант мы для себя считаем неприемлемым.

Третья возможность — ввести базовые принципы РФФИ в определение государственного учреждения. Тогда РФФИ, сохраняя свое название, вместо имевшегося в старом уставе определения как государственной организации принимает статус государственного учреждения. Правительство как учредитель сохраняет имущественные права собственности и через Устав определяет правила функционирования организации. Именно эта юридическая форма позволяет сохранить статус-кво в системе РФФИ.

На такой базовый принцип работы РФФИ и РГНФ, как открытый конкурс и экспертный отбор, никак не влияет правовой статус наших организаций — они могут быть реализованы как рамках фонда, так и госучреждения (и это следует помнить генеральному директору РГНФ Евгению Семёнову и не пугать зря научную общественность «деградацией системы научной экспертизы»).

Теперь о самоуправляемости

В соответствии с Законом «О науке и научно-технической политике» (гл. IV, ст. 15) органы государственной власти создают государственные фонды поддержки науки как самоуправляемые организации, которые осуществляют свою деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации и Уставом. Госдумой РФ недавно принята поправка к этому закону, согласно которой государственные фонды создаются в форме «учреждений и других некоммерческих организаций»; здесь же отмечено, что «порядок выделения средств на

финансирование научных и научно-технических программ и проектов определяется уставами государственных фондов».

Основной документ, в рамках которого функционирует РФФИ, — Устав. Его принимает правительство РФ и в нем зафиксированы: а) виды деятельности (поддержка инициативных научных проектов, обязательность выделения грантов через конкурс и т. д.), б) структура управления, в) технология принятия решений и др. В рамках этих правил мы вполне самостоятельны и самоуправляемы. А вот если вы хотите выйти за границы этих правил, например, расширить виды деятельности, то будьте добры, обращайтесь в Правительство, вносите поправки в Устав — и только после этого занимайтесь этой деятельностью. То же относится и к персоналиям. Фонды самоуправляемы ровно настолько, насколько это разрешено утвержденным Правительством Уставом. Сегодня у РФФИ самостоятельности ровно столько, сколько посчитало необходимым дать нам Правительство, принимавшее Устав РФФИ в 1993 г.

В Уставе РФФИ зафиксировано, что предложения по изменению Устава формулирует Совет Фонда. И это правильно, поскольку при выработке Устава представлены обе стороны: научная общественность (ее интересы представляет Совет Фонда) и налогоплательщики (их интересы представляет Правительство, которое распоряжается госбюджетными деньгами, выделяемыми фондам). Именно такой подход и обеспечил создание нового эффективного механизма поддержки фундаментальной науки России за счет бюджетных средств. Опыт работы РФФИ показал, что заложенный в первый Устав механизм работы, высокая (но не беспредельная, а четко ограниченная Уставом) степень самостоятельности при принятии Фондом решений в полной мере себя оправдали. Таково мнение РФФИ, и никто, по крайней мере, пока, не покушается на эти базовые принципы.

Требуется единообразие

Попробуем спрогнозировать реакцию Правительства на два возможных выбора фондами правового статуса.

В случае госучреждения ныне действующий Устав не претерпит никаких принципиальных изменений. Право Правительства — определить систему управления созданной им организацией и систему принятия решений. Разговоры о том, что, мол, единоначалие в госучреждениях противоречит праву Совета Фонда принимать решения по стратегическим вопросам, не состоятельны. Учредитель (в данном случае Правительство) вправе сам распределить функции между структурами управления (Совет Фонда и Дирекция), назначение которых — его прерогатива.

В случае принятия правовой формы «фонд» в смысле ГК учредитель (Правительство) должен передать в собственность все то, чем сегодня пользуется фонд на правах оперативного управления, ввести в систему управления фондом Попечительский совет, перед которым управляющие структуры фонда должны отчитываться и у которого

спрашивать разрешения на все действия. Сомневаюсь, что Правительство согласится с таким предложением.

На своем заседании 21 ноября 2000 г. Совет РФФИ принял Устав Фонда в новой редакции, которая соответствует действующему законодательству и сохраняет в неприкосновенности все базовые принципы деятельности РФФИ.

В заключение хочу сказать, что РФФИ и РГНФ, несомненно, должны иметь одинаковые уставы и привести их к единой форме — задача Правительства. У РФФИ есть четко обозначенная позиция по корректировке Устава, более того — подготовлен проект нового Устава РФФИ. Этот проект передан давно (июнь 2000 г.) для обсуждения всем заинтересованным организациям, в том числе и РГНФ. Если родственный нам фонд имеет другие взгляды и желает вести конструктивную аргументированную дискуссию по будущим уставам государственных фондов, то ему следует также написать текст Устава РГНФ и предложить его на обсуждение. Может быть, Правительство сочтет более приемлемым именно текст РГНФ. Пока же обсуждение Устава начато РГНФ без предъявления самого текста и поэтому неконструктивно. В Уставе, как и в Конституции, обсуждают текст, а не идеи.

По материалам сайта РФФИ